Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

30 874 (R1818)

Voorstel van rijkswet van het lid Van der Staaij houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van het vereiste van een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen in de Staten-Generaal voor de goedkeuring van verdragen betreffende de Europese Unie

Nr. 17

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 15 april 2015

Inleiding

De initiatiefnemer heeft met belangstelling en veel waardering kennis genomen van het nader verslag. Hij is verheugd over de blijvende belangstelling voor zijn initiatiefwetsvoorstel en erkentelijk voor de inhoudelijke reacties die zijn gegeven naar aanleiding van de indiening van een nota van wijziging (TK 30874 R1818 nr. 15). Met het CDA is de initiatiefnemer van mening dat de voortgaande discussie over de parlementaire betrokkenheid bij de overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit van groot belang is. Bij de beantwoording van de vragen en opmerkingen zal de initiatiefnemer onderstaande volgorde aanhouden:
1. Oogmerk en noodzaak
2. Opportuniteit
3. Constitutionele betekenis
4. Advisering Staatscommissie Grondwet
5. Samenhang andere wetgeving
6. Tot slot

1. Oogmerk en noodzaak

– *De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het onderhavige initiatiefvoorstel slechts één van de mogelijke vormen van overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit bestrijkt. Zij vragen of de initiatiefnemer het hiermee eens is.*

De leden van de CDA-fractie constateren terecht dat er meerdere vormen zijn van overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit, zowel binnen als buiten de rechtsorde van de Europese Unie. De leden van de CDA-fractie noemen zelf enkele voorbeelden hiervan. Feitelijk ziet het onderhavige initiatiefvoorstel inderdaad op *een* vorm van overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit. Maar dit maakt het huidige wetsvoorstel niet minder nodig. Zo erkent dit voorstel het bijzondere karakter van de

kst-30874-17
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Europese Unie. De Europese Unie vormt – in tegenstelling tot andere internationale samenwerkingsverbanden – een eigen autonome rechtsorde die onafhankelijk functioneert van die van haar lidstaten. De initiatiefnemer verwijst hiervoor nader naar de uitvoerige toelichting in de *memorie van toelichting* (TK 30 874 R 1818, nr. 6) en de *Nota naar aanleiding van het Verslag* (TK 30 874 R 1818, nr. 9).

Bij de verdragen die door de leden van de CDA-fractie zijn genoemd worden weliswaar bevoegdheden tot rechtspraak of regelgeving overgedragen, maar wordt hierbij geen eigen rechtsorde in het leven geroepen. Ten aanzien van het recht van de Europese Unie ligt dit geheel anders. Als gevolg van de ontwikkeling van de Europese Unie kan men met recht spreken van een Europese constitutionele orde met wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende bevoegdheden over de burgers van de Europese Unie. Een ander voorbeeld van dit bijzondere karakter van de Europese Unie is ook het Unieburgerschap. Men is geen burger van een organisatie waaraan wij bevoegdheden hebben toegekend.

Het is derhalve te kort door de bocht om de Europese Unie in die zin gelijk te stellen aan elke andere willekeurige organisatie, zoals het CDA met verwijzing naar onze huidige Grondwet lijkt te willen onderstrepen. De stelling van de initiatiefnemer is juist dat een bijzondere regeling in onze Grondwet over de Europese Unie een sterkere legitimiteit aan het handelen van de Europese Unie geeft.

2. Opportuniteit

– *De leden van de PvdA-fractie, de D66-fractie en de VVD-fractie vernemen graag wat de status is van het initiatiefvoorstel. Om welke redenen is het niet eerder in stemming gebracht en waarom wordt de behandeling van het Wetsvoorstel op dit moment voortgezet?*

De leden van de fracties van de PvdA, D66 en VVD vragen wat de huidige status is van het wetsvoorstel. Per brief (TK 30 874 R 1818, nr. 14) vroeg de initiatiefnemer het initiatiefvoorstel in stemming te brengen vóór het zomerreces van 2012. Dat is niet gebeurd, mede op informeel verzoek van leden van de Tweede Kamer die hierover nader beraad in hun fracties wilden hebben.
Het denken over de positie van de Europese Unie heeft immers bepaald niet stil gestaan. Integendeel. Méér dan vroeger wordt nu de vraag gesteld in hoeverre het wenselijk is dat het takenpakket van de EU zich blijft uitdijen. Dit geldt ook de wens om in bepaalde gevallen juist bevoegdheden van de EU terug te leggen bij de lidstaten.

Dat is de achtergrond van de nota van wijziging van 10 april 2014. Daarin wordt een toevoeging voorgesteld aan het voorgestelde artikel 91 lid 4, waarmee de initiatiefnemer rekening wil houden met de zojuist opgeworpen vraag. Het beoogde effect van deze wijziging is dat bij verdragswijzigingen die een overdracht van bevoegdheden van de Europese Unie naar Nederland behelzen, een parlementaire meerderheid van twee derde niet vereist is voor goedkeuring. De redenen voor deze wijziging worden hieronder nog verder toegelicht.

De leden van de ChristenUnie vragen zich af wat de reden is voor het indienen van de nota van wijziging waarin een overdracht van bevoegdheid naar Nederland, dat toch ook de Nederlandse Grondwet verandert, niet met de gekwalificeerde meerderheid goedgekeurd hoeft te worden. Ook de leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer het voorstel nader toe te lichten en nader te motiveren. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de initiatiefnemer bekend is met een

omstandigheid waarin bevoegdheid van de Europese Unie wordt overgedragen aan de Lidstaten.

Het kerndoel van het initiatiefvoorstel is van meet af aan geweest de bijzondere positie van de Europese rechtsorde te erkennen en de democratische legitimatie van de EU te verbeteren door de positie van het nationale parlement te versterken. Het voorstel in de nota van wijziging beoogt twee uitgangspunten van de Grondwet samen te brengen: het bevorderen van de internationale rechtsorde, zoals neergelegd in artikel 90 van de Grondwet, en het respecteren van de soevereiniteit van Nederland als staat.
Hoewel de internationale rechtsorde volgens de Grondwet dient te worden bevorderd, noemt artikel 91 van de Grondwet desondanks de eis van gekwalificeerde meerderheid voor goedkeuring van verdragen die afwijken van de Grondwet. Deze gekwalificeerde meerderheid geldt volgens artikel 92 van de Grondwet ook zo nodig voor de overdracht van bevoegdheden. De Grondwet kent dus al bij een mogelijke *overdracht* van bevoegdheden in voorkomende gevallen een eis van twee derde meerderheid, maar dit geldt niet voor het «terugkrijgen» van bevoegdheden. Dit is begrijpelijk. Nederland is een soevereine staat en heeft daarmee in beginsel alle bevoegdheden tot wetgeving, rechtspraak en bestuur. Nederland kan besluiten deze bevoegdheden over te dragen aan internationale samenwerkingsverbanden. Dat doet echter niets af aan de soevereiniteit van Nederland die voorop blijft staan. Het terugleggen van bevoegdheden bij de Nederlandse staat is in dit licht minder ingrijpend voor de Nederlandse rechtsorde dan het overdragen van bevoegdheden naar de EU. Op deze manier brengt de Grondwet het erkennen van de Nederlandse soevereiniteit en het bevorderen van de internationale rechtsorde samen.

In de nota van wijziging neemt de initiatiefnemer dit gegeven als uitgangspunt door dit te verduidelijken. Bij een in Unieverdragen vastgelegde bevoegdhedenoverdracht aan Nederland wordt zowel de internationale rechtsorde bevorderd als de nationale soevereiniteit gerespecteerd. Een dergelijk verdrag is dan ook de facto in overeenstemming met genoemde twee impliciete grondwettelijke uitgangspunten. Wanneer binnen een Unieverdrag slechts sprake is van overdracht van bevoegdheden van de Europese Unie naar de Lidstaten, volstaat daarom goedkeuring met een gewone meerderheid van de helft-plus-één, in tegenstelling tot overdracht van bevoegdheden naar de Europese Unie.

Het overdragen van bevoegdheden en soevereiniteit behoeft volgens het in artikel 91 erkende primaat van het parlement bij de totstandkoming van wetgeving die afwijkt van de Grondwet expliciete democratische legitimatie van twee derde van de uitgebrachte stemmen in de Staten-Generaal. Behoud of terugkeer van bevoegdheden is echter in lijn met de beide bovengenoemde uitgangspunten van de Grondwet en kan volgens een gewone meerderheid worden goedgekeurd.

De nota van wijziging is op een later moment ingediend omdat de initiatiefnemer zich in het onderhavige initiatiefvoorstel primair heeft willen richten op de erkenning van de bijzondere positie van de Europese Unie in de Nederlandse rechtsorde. In het licht van de hierboven beschreven systematiek van de Grondwet werd het niet onmiddellijk noodzakelijk geacht dit expliciet te regelen. Bij nader inzien is gebleken dat het juist vanwege de bijzondere positie van de Europese Unie passend is dit wel expliciet op te nemen. Op deze manier wordt de voorgestane soevereiniteit van Nederland binnen de bijzondere rechtsorde van de Europese Unie beter gewaarborgd.

De initiatiefnemer zijn geen bijzondere voorbeelden bekend waarin Europese bevoegdheden zijn teruggelegd bij de Lidstaten. De vraag naar een omstandigheid in het verleden waarin de toevoeging in de nota van wijziging van kracht zou zijn geweest, is wellicht juridisch interessant, maar strikt gezien niet noodzakelijk met het oog op het doel van het initiatiefvoorstel om de bijzondere positie van de Europese Unie te erkennen

3. Constitutionele betekenis

– *De leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie willen weten hoe de nota van wijziging zich verhoudt tot de eerdere argumentatie van de initiatiefnemer. Waarom wordt een uitzondering gemaakt voor Verdragen die erin voorzien dat bevoegdheden aan de lidstaten worden overgedragen, terwijl dergelijke Verdragen evengoed constitutionele betekenis hebben? Doorbreekt de initiatiefnemer daarmee niet de systematiek van zijn initiatiefvoorstel?*

De vraag van de leden van de CDA-fractie heeft begrijpelijkerwijs betrekking op de symmetrie in instrumenten. Het opzeggen van verdragen zou toch evenzeer uitdrukkelijke goedkeuring verdienen als het aangaan van verdragen? Het terugbrengen van een bevoegdheid die aanvankelijk was overgedragen is immers niets anders dan weer ongedaan maken wat eerder, rechtens, gebeurde.

De initiatiefnemer betoogt echter dat het aanvullen van artikel 91 lid 4 met «tenzij dat verdrag uitsluitend voorziet in het overdragen van bevoegdheden van de Europese Unie aan haar lidstaten» de systematiek in de eerdere argumentatie niet doorbreekt, maar aanvult en in verder detail uitwerkt.
In het voorstel staat inderdaad de overdracht van bevoegdheden naar de Unie centraal en niet de terugkeer van bevoegdheden. De eenvoudige reden hiervoor is dat dit in een Unie die streeft naar een steeds hechter verbond tussen de lidstaten de terugkeer van bevoegdheden ook niet centraal staat. Daarnaast heeft de Unie een breed pakket aan gedeelde bevoegdheden waarbij de verdeling tussen de lidstaten en de Unie plaatsvindt op basis van het in het verdrag neergelegde subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel. Zoals hierboven aangegeven is de initiatiefnemer ook geen voorbeeld bekend waarbij bevoegdheden terugkeren. Niettemin kan een dergelijke bevoegdheidsoverdracht naar de lidstaten in de toekomst niet worden uitgesloten.

De voorgestelde leden 4 t/m 6 bij artikel 91 van de Grondwet beogen het bijzondere karakter van de Europese Unie als «nieuwe rechtsorde» met voorrang op alle nationale wetgeving te erkennen.
De voorgestelde toevoeging aan artikel 91, lid 4 heeft oog voor de grondwettelijke uitgangspunten dat de internationale rechtsorde bevorderd dient te worden, maar dat dit, blijkens artikel 91 lid 3, niet uitsluit dat tevens de staatssoevereiniteit erkend dient te worden. De voorgestelde toevoeging doorbreekt dus niet de eerdere argumentatie, maar nuanceert die enigszins door de bovenstaande grondwettelijke uitgangspunten *expliciet* in de overweging te betrekken.

Voor goedkeuring van een Unieverdrag met louter overdracht van bevoegdheden naar de lidstaten volstaat dus een gewone meerderheid, omdat dit per definitie in overeenstemming is met de systematiek van de Grondwet. De voorgestelde leden 4 t/m 6, inclusief de aanvulling op lid 4, beogen dus een grondwettelijk verantwoord democratisch systeem te creëren voor goedkeuring van Unieverdragen. Volgens de initiatiefnemer

staat de Nota dan ook geenszins op gespannen voet met de eerdere redenering van de initiatiefnemer.

– *De leden van de D66-fractie vragen om een verduidelijking van de term «Verdragen waarop de Europese Unie gegrondvest is». Ook vragen zij naar de redenen van de initiatiefnemer om aan te nemen dat het voorgestelde lid bij de juiste verdragen een meerderheid voor goedkeuring vereist.*

In de memorie van toelichting, par. 4.1, p. 9 e.v., en de Nota naar aanleiding van het Verslag, 9 december 2008, par. 4 A, is genoemd wat verstaan wordt onder de term «Verdragen waarop de Europese Unie gegrondvest is». Hierin is opgemerkt dat het gaat om oprichtingsverdragen betreffende de Europese Unie en de Werkingsverdragen, de Europese Aktes die de grondslagen van de EU betreffen, alsmede het Handvest van de Grondrechten van de EU omdat deze thans bindend doorwerken in het Verdrag en daarmee de Nederlandse rechtsorde. In deel vier van dit verslag, «Samenhang met het rapport van de Staatscommissie Grondwet», gaat de initiatiefnemer verder in op dit criterium.

– *Ook vragen de leden van de D66-fractie of de steeds striktere toepassing van de Kopenhagen-criteria en de betrokkenheid van de Raad niet reeds voldoende waarborgen vormen bovenop de gewone parlementaire meerderheid die vereist is voor de goedkeuringswet?*

Volgens de initiatiefnemer is het een goede zaak dat de Kopenhagen-criteria, zoals opgesteld door de regeringsleiders van de EU-lidstaten, strikt worden toegepast op potentiële nieuwe lidstaten. Aangezien de Raad beslist op basis van unanimiteit, heeft de Nederlandse regering een veto op de toetreding van nieuwe lidstaten. Het parlement kan invloed uitoefenen op de houding van de regering, maar dit is echter niet hetzelfde als de goedkeuring door het parlement.

Het Nederlandse parlement dient niet alleen aanvankelijk, of tijdens het besluitvormingsproces, maar ook aan het eind van de rit een belangrijke rol te spelen bij het goedkeuren van verdragen die ingrijpende impact hebben op de Nederlandse rechtsorde, inclusief verdragen voor toetreding van nieuwe lidstaten. Toetreding van nieuwe lidstaten is politiek en constitutioneel een ingrijpende gebeurtenis waarbij het parlement mogelijk in staat moet zijn om een politieke of ideologische afweging te maken, hoe belangrijk de Kopenhagen-criteria zakelijk gezien ook zijn.

4. Samenhang met het rapport van de Staatscommissie Grondwet

– *De leden van de D66-fractie vragen zich af waarom de voortzetting van het wetsvoorstel noodzakelijk is, daar uit de bevindingen van de Staatscommissie Grondwet voortvloeiende discussies blijkt dat het aan de regering en Staten-Generaal is er op «passende wijze» voor zorg te dragen dat de verdragen met twee derde meerderheid worden goedgekeurd.*

Met de leden van de D66-fractie en de Staatscommissie Grondwet deelt de initiatiefnemer de opvatting dat de regering en Staten-Generaal inderdaad een centrale rol dienen te spelen als het gaat om goedkeuring van internationale verdragen, waarbij het zeker van belang is kritisch te bezien of artikel 91 lid 3, en het daaraan corresponderende artikel 92, van de Grondwet van toepassing is. Maar zoals reeds eerder aangegeven, is van de mogelijkheid in deze artikelen geen gebruik gemaakt. Het is

onzeker of dat in de toekomst anders zal zijn. Dit voorstel voorziet in een fundamentele keuze voor een sterkere positie van het parlement. De vrijblijvendheid van keuze in theorie deze artikelen anders toe te passen zal op het moment van beslissen niet leiden tot een verandering in praktijk. Juist ter bevestiging van dit belang is er het onderhavige initiatiefvoorstel voor optimalisering van betrokkenheid van de regering en het parlement. Bovendien heeft de Staatscommissie Grondwet duidelijk méér gezegd dan nu is gesuggereerd door de leden van de D66-fractie.

Zo erkent het rapport het ingrijpende karakter van het internationaal recht op de Nederlandse constitutionele orde wanneer het spreekt van «constitutionalisering» van het internationale recht. De argumentatie van de initiatiefnemer voor het initiatiefvoorstel ligt in deze lijn. Eveneens in lijn met de redenering van de initiatiefnemer is het advies van de Staatscommissie dat de Europese rechtsorde nadrukkelijke vermelding in de Grondwet verdient (TK 31 570 nr. 17). Volgens de initiatiefnemer wordt met de in het wetsvoorstel beoogde grondwetwijziging op passende wijze gehoor en invulling gegeven aan de oproep van de Staatscommissie zorg te dragen voor goedkeuring van verdragen met twee derde meerderheid in de Tweede Kamer van het parlement. Het wetsvoorstel sluit aan bij de suggesties van de Staatscommissie dat een grondwetswijziging passend kan zijn, en dat de Europese rechtsorde expliciet benoemd kan worden in de Grondwet (zie paragraaf 11.2.4 en 12.4.2 van het Rapport Staatscommissie Grondwet).

– *Voorts verzoeken de leden van de CDA-fractie de initiatiefnemer in te gaan op de opmerkingen van de Staatscommissie Grondwet op het door hem voorgestelde formele criterium «een verdrag tot wijziging van de verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest».*

Voorop staat dat de Staatscommissie in meerderheid voorstander is van het toevoegen van een criterium aan de Grondwet. De Staatscommissie heeft echter geen consensus bereikt over welk criterium uiteindelijk het beste is. Hoewel het rapport van de Staatscommissie enige opmerkingen plaatst bij het door de initiatiefnemer voorgestelde criterium, worden tevens diverse voordelen genoemd. Een deel van de Staatscommissie heeft opmerkingen geplaatst bij de mogelijkheid tot het geven van formele criteria voor de beschrijving van situaties waarin (wezenlijke) overdracht van nationale bevoegdheden aan de orde is. Dat moet, goed geïnformeerd, per geval een keuze zijn van regering en parlement. Zo zegt artikel 91, derde lid, van de Grondwet het ook, en zo is het ook door de Staatscommissie bedoeld.

De kritiek van de Staatscommissie heeft betrekking op het feit dat een formeel criterium zowel te ruim als te beperkt kan zijn. Ten eerste te ruim, omdat zich in theorie minder belangrijke verdragswijzigingen kunnen voordoen. Bij minder belangrijke, politiek onomstreden wijzigingen, zal goedkeuring met twee derde meerderheid echter geen enkel probleem zijn. Ten tweede is het criterium te beperkt, omdat ook andere verdragen dan verdragen tot wijziging van oprichtingsverdragen van de Europese Unie belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de nationale rechtsorde. De initiatiefnemer heeft echter weloverwogen gekozen zich te beperken tot verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, omdat deze de Nederlandse constitutie fundamenteel beïnvloeden. Zij geven de Europese rechtsorde haar bijzondere karakter.

Bovendien plaatst de Staatscommissie ook kanttekeningen bij het alternatief, een materieel criterium. Het voordeel hiervan is weliswaar dat de vraag of een verdrag met een twee derde meerderheid van het aantal

uitgebrachte stemmen wordt goedgekeurd meer afhankelijk is van de gevolgen die het verdrag heeft of kan hebben voor de Nederlandse rechtsorde, maar bij materiële criteria is het in het algemeen moeilijker vast te stellen wat die gevolgen zullen zijn. Bovendien is het volgens de initiatiefnemer nadelig dat bij materiële criteria met grote regelmaat onderzoek vereist is naar de vraag welk verdrag wel of niet onder het criterium valt, terwijl Europese verdragen bijna zonder uitzondering grote constitutionele effecten hebben.

De initiatiefnemer benadrukt ten slotte dat de meerderheid van de Staatscommissie zich wat de verdere uitwerking van een grondwetswijziging betreft, beperkt tot de opmerking dat een materieel of formeel criterium zijn plaats kan krijgen naast het huidige artikel 91 lid 3 van de Grondwet. Aanvulling is hoe dan ook gewenst. Volgens de initiatiefnemer is een formeel criterium gezien bovenstaande analyse niet de enige, maar wel de optimale optie als het gaat om toevoeging van de leden 4 t/m 6 aan artikel 91 van de Grondwet.

5. Samenhang met andere wetgeving

– *De leden van de PvdA-fractie, de CDA-fractie, en de D66-fractie vragen hoe het voorstel zich verhoudt tot het burgerinitiatief «Geen EU-bevoegdhedenoverdracht zonder referendum», en vooral wat in dit licht nog de noodzakelijkheid en meerwaarde is van het voorstel. Het CDA betrekt hierbij tevens de gevraagde voorlichting van de Raad van State.*

De motivatie voor het willen houden van een referendum is duidelijk. Mede omdat de Europese Unie volgens de Raad van State al geruime tijd over een «constitutie» beschikt, nam het parlement al eerder een initiatiefwetsvoorstel aan om het Constitutioneel Verdrag te onderwerpen aan een referendum. Dit referendum had hetzelfde doel als de initiatiefnemers van het burgerinitiatief, namelijk recht doen aan de constitutionele betekenis van de EU voor Nederland. Maar er zijn redenen waarom dit voorstel duidelijk toegevoegde waarde heeft en te prefereren valt boven een referendum. In de Nota naar aanleiding van het verslag van 9 december 2008 is hierop uitvoerig ingegaan. De initiatiefnemer volstaat hier met de opmerking dat zijn wetsvoorstel het uitschrijven van een referendum evenwel op geen enkele wijze uitsluit of belemmert. Los van de uiteindelijke meningsvorming over het al dan niet houden van een referendum is naar het oordeel van de initiatiefnemer de eis van een gekwalificeerde meerderheid op zijn plaats. De gegeven voorlichting van de Raad van State, waarnaar de CDA verwijst in haar vraagstelling, noopt in de ogen van de initiatiefnemer niet tot een andere conclusie.

6. Tot slot

Ten slotte. Het initiatiefvoorstel beoogt uiteindelijk grondwettelijk zuivere en duidelijke spelregels te creëren. Het is inderdaad zo dat de lat op deze wijze hoger wordt gelegd voor toekomstige verdragswijzigingen. Maar het is ook zo dat het democratisch fundament onder de Unie in Nederland langs deze weg wordt versterkt. De toekomst van de Unie en van de Nederlandse rechtsorde wordt door deze voorgestelde wijziging derhalve niet bedreigd, maar juist veiliggesteld.

Van der Staaij